

---

**Объединение потребителей России**  
**СРОО «Комитет общественного контроля»**  
**ФГБУ «Свердловский референтный центр Россельхознадзора»**

---

**О необходимости разработки и утверждения**  
**«Руководства по выявлению в обороте**  
**фальсифицированных пищевых продуктов»**

**АНАЛИТИЧЕСКИЕ МАТЕРИАЛЫ**

**Москва – Екатеринбург**

**Сентябрь 2017**

## СОДЕРЖАНИЕ :

1.	Введение	3
2.	Фальсифицированные пищевые продукты создают угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан	3
3.	О необходимости выработки единых подходов к выявлению фальсификата для целей государственного регулирования	5
4.	О «конкурирующих» подходах к выявлению фальсифицированных пищевых продуктов	7
5.	Актуальные вопросы информационного и аналитического обеспечения деятельности лиц и организаций, осуществляющих деятельность по борьбе с фальсификацией пищевых продуктов	10
6.	Предложения по содержанию «Руководства по выявлению в обороте фальсифицированных пищевых продуктов»	15
7.	О выборе разработчика и заказчика «Руководства...»	18
8.	Общие выводы и предложения	19

## 1. Введение

Настоящие аналитические материалы предназначены для оказания содействия в решении государственной задачи обеспечения продовольственной безопасности. Доктриной продовольственной безопасности (утв. Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года N 120) установлено, что стратегической целью продовольственной безопасности является обеспечение населения страны безопасными продуктами питания. К числу основных задач относится обеспечение безопасности пищевых продуктов.

Одна из наиболее серьезных угроз продовольственной безопасности – это фальсификация пищевых продуктов. Данной проблеме уделяется внимание на высшем государственном уровне, вопрос рассматривался при подготовке заседания Госсовета, состоявшегося 18.04.2017 г., отражен в материалах Госсовета. На заседании Совета безопасности РФ, состоявшемся 14.03.2017 г., отмечалась неудовлетворительная ситуация на продовольственном рынке, которую усугубляет фальсификация продовольствия. Этой теме постоянное внимание уделяют средства массовой информации, а многие потребители не без оснований обеспокоены качеством и безопасностью пищевых продуктов, что усиливает социальную напряженность в обществе.

Фальсификация пищевых продуктов – это угроза не только продовольственной, но и экономической безопасности страны, ее суверенитету. Зависимость потребительского рынка от импортных поставок сырья, которое широко применяется для изготовления фальсификата (пример – пресловутое пальмовое масло), а также возникающая при этом недобросовестная конкуренция приводят к снижению эффективности использования бюджетных ассигнований, которые выделяются на реализацию Государственной программы развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Первостепенным по важности вопросом борьбы с фальсификацией пищевых продуктов является своевременное выявление фальсификата и **адекватная оценка уровня фальсификации**. От правильного решения этого вопроса зависит эффективность всей последующей масштабной работы по пресечению оборота фальсифицированных пищевых продуктов, по профилактике и предупреждению правонарушений.

Решение вопроса о выявлении фальсификата в свою очередь непосредственно связано с необходимостью обеспечения информационной прозрачности деятельности хозяйствующих субъектов (изготовителей, всех промежуточных собственников продукта, в том числе оптовых продавцов, розничных продавцов) в части выполнения ими своих публично-правовых обязанностей по контролю качества пищевой продукции, обеспечению ее **прослеживаемости**.

## 2. Фальсифицированные пищевые продукты создают угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан

В «Стратегии повышения качества пищевой продукции в Российской Федерации до 2030 года» (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2016 г. N 1364-р) указано, что несовершенство правовых и организационных механизмов в отношении

качества пищевой продукции приводит к тому, что на российском рынке имеет место оборот продуктов, не отвечающих потребностям большинства населения, а также **фальсифицированной** пищевой продукции. Указано также, что потребление пищевой продукции с низкими потребительскими свойствами является причиной снижения качества жизни и развития ряда заболеваний населения, в том числе за счет необоснованно высокой калорийности пищевой продукции, сниженной пищевой ценности, избыточного потребления насыщенных жиров, дефицита микронутриентов и пищевых волокон.

В соответствии с Федеральным законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов» пищевые продукты, которые не соответствуют требованиям нормативных документов, признаются некачественными и **опасными**, не могут находиться в обороте, а подлежат утилизации или уничтожению.

В соответствии с техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) в случае, если в пищевой продукции присутствуют вещества в количествах, несвойственных данной пищевой продукции или превышающих установленные уровни, то такая контаминированная (загрязненная) продукция приобретает опасные для человека свойства. Здесь же установлено, что вредным воздействием пищевой продукции на человека считается воздействие неблагоприятных факторов, связанных с наличием в пищевой продукции контаминантов (загрязнителей), создающих **угрозу** жизни или здоровью человека, либо угрозу для жизни и здоровья будущих поколений.

Таким образом, **юридически** любой фальсифицированный пищевой продукт, в котором присутствуют несвойственные ему вещества (например, жиры немолочного происхождения в молочных продуктах или каррагинан и субпродукты в колбасе), признается контаминированным (загрязненным), создающим **угрозу** жизни или здоровью людей и будущих поколений. Если говорить в целом, то следует отметить, что фальсификация пищевых продуктов является фактором снижения популяционного здоровья нации.

В то время, как законодатель выразил свою позицию ясно и недвусмысленно, правоприменительная практика (административная и судебная) в настоящее время, к сожалению, все еще является весьма неоднородной, что является одним из значимых факторов снижения эффективности работы по пресечению оборота фальсифицированных пищевых продуктов

Так, с одной стороны, имеются яркие и убедительные примеры правильной квалификации правонарушений, связанных с изготовлением и выпуском в обращение пищевой продукции, не соответствующей обязательным требованиям (в том числе фальсифицированной) по ч. 2 и ч. 3 ст. 14.43 КоАП РФ. Такими примерами являются решения арбитражных судов по делам № А40-79712/2014, № А40-79712/2014, А60-22268/2015 и др.

С другой стороны, достаточно часто административные органы все еще квалифицируют подобные правонарушения по гораздо более «благоприятной» для фальсификаторов ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ, где размер административных штрафов может быть в 10 раз меньше. Правда, и здесь можно привести проявляющиеся положительные тенденции. Так, весьма показательными и прогрессивными в этом смысле являются, например, решения Арбитражного суда Красноярского края по делу № А33-1610/2017 и по делу № А33-24815/2016. Суд указал административному органу в лице Управления Роспотребнадзора по Красноярскому краю на неправильную квалификацию правонарушений, которые были связаны с реализацией продавцами просроченных пищевых продуктов, а также продуктов, не соответствующих обязательным требованиям по органолептическим

показателям (многие лица считают это достаточно «безобидным» правонарушением). В то время, как административный орган квалифицировал эти правонарушения по ч. 1 ст. 14.43 КоАП РФ, суд их квалифицировал по ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ, указав на наличие **угрозы** причинения вреда жизни или здоровью потребителей. Но, поскольку суд в соответствии с АПК РФ не обладает полномочиями по переклассификации административных правонарушений в сторону ужесточения наказаний, то он был вынужден отказать административному органу в привлечении виновных лиц к ответственности – при том, что судом было подтверждено совершение соответствующих правонарушений! В итоге правонарушители оказались безнаказанными!

Указанная принципиальная и полностью соответствующая закону правовая позиция Арбитражного суда Красноярского края демонстрирует убедительный пример правильного и точного толкования и применения материальных норм права. Суд таким образом показал, что задачей правоприменителей является не толкование правовых норм, которые законодатель сформулировал ясно и недвусмысленно, а четкое их применение.

Указанные примеры судебных актов убедительно показывают, что единообразие в применении административными органами норм права является важнейшим фактором успешного решения задачи пресечения оборота пищевых продуктов, не соответствующих требованиям технических регламентов (в том числе фальсифицированных) и создающих угрозу причинения вреда жизни или здоровью людей.

### **3. О необходимости выработки единых подходов к выявлению фальсификата для целей государственного регулирования**

Публикации в СМИ, в том числе обсуждение проблемы фальсификации продукции на «Первом канале» показывают, что наблюдаются 10-кратные и более различия в оценке доли фальсифицированных пищевых продуктов на потребительском рынке. Так, по данным общественной организации Росконтроль, доля фальсификата на рынке составляет до 80%. Россельхознадзор дает оценку в интервале от 25 до 60%, а Роспотребнадзор – в интервале 1,5–7%.

Заместителем руководителя Россельхознадзора Власовым Н.А. в его интервью «Российской газете» было дано пояснение о причинах указанного разброса, а также было сказано о том, что Россельхознадзор практикует риск-ориентированный подход к выявлению фальсификата. Так, на вопрос о том, почему данные Россельхознадзора отличаются, например, от данных РОСКАЧЕСТВО, Н.А. Власов пояснил, что одной из задач РОСКАЧЕСТВА является выявление и продвижение лучшей продукции, а Россельхознадзор как орган государственного контроля (надзора) сосредоточен на вопросах пресечения изготовления и выпуска в обращение продукции, не соответствующей требованиям безопасности. Одновременно, Россельхознадзор сосредоточен на вопросах профилактики и предупреждения правонарушений, для чего разработал и внедряет в практику систему электронной ветеринарной сертификации, принципы которой предлагает распространить на контроль по всей линии прослеживаемости поднадзорной пищевой продукции, т.е. от поля и фермы до полки магазина, как это делается во всем мире.

Указанный выше разброс данных о доле фальсификата на рынке следует признать **недопустимым**, поскольку при такой степени неопределенности оказывается невозможным на государственном уровне дать объективную оценку остроты и серьезности проблемы, с одной стороны, а с другой стороны, это не позволяет определить адекватные меры государственного реагирования, включить в действие эффективные механизмы и обеспечить их соответствующими ресурсами. Кроме того, сам по себе такой разброс оценок и мнений показывает, что, по сути, все еще отсутствует единый подход к решению проблемы фальсификации, а именно к поиску и пеленгованию источников фальсификата, неустанному преследованию фальсификаторов – при необходимости в самом жестком режиме.

Есть еще один важнейший аспект при рассмотрении проблемы фальсификации пищевых продуктов, в особенности тех, что отнесены к перечню социально значимых продовольственных товаров первой необходимости. Фальсификат находится в обращении не только на потребительском рынке, но поступает также и в сферу закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд.

Имеющиеся данные о результатах государственного контроля, публикации в СМИ, а также собственный опыт общественного контроля свидетельствуют о многочисленных случаях поставки фальсифицированных продуктов в детские сады, школы, больницы, учреждения социальной защиты и т.п. В связи с этим есть основания говорить о своего рода системе, бороться с которой тоже нужно системными методами. Подобного рода правонарушения должны иметь правовые последствия для изготовителей и поставщиков такой продукции не только в плане привлечения к административной, но и к уголовной ответственности.

Что касается оценок доли фальсификата, поступающего в сферу закупок, то анализ имеющихся данных дает основания говорить о том, что здесь систематизированная информация или отсутствует, или полностью закрыта для контроля со стороны гражданского общества. По крайней мере, несмотря на то, что по закону государственные и муниципальные заказчики обязаны осуществлять контроль качества продукции, поставляемой в рамках заключенных контрактов, отсутствует единая государственная база данных о результатах такого контроля, открытая для институтов гражданского общества. Соответственно, можно говорить об отсутствии необходимой транспарентности в деятельности не только поставщиков, но и самих государственных и муниципальных заказчиков.

В любом случае, есть основания говорить об отсутствии упорядоченной и систематизированной информации, в том числе сведений о том, какую конкретно долю в сфере закупок занимают фальсифицированные пищевые продукты (в первую очередь социально значимые продукты первой необходимости – в разрезе товарных групп и товарных категорий, территорий и категорий получателей продукции). Это сегодня своего рода сфера «терра инкогнита». Однако без указанных данных невозможно говорить об эффективных действиях по наведению порядка в этой сфере, в том числе о выполнении государственными и муниципальными заказчиками своих обязанностей по контролю качества поставляемых продуктов, об ужесточении ответственности должностных лиц за отсутствие такого контроля и т.д.

Нельзя также не упомянуть о том, что конечные получатели продукции по государственным и муниципальным контрактам (т.е. школьники, дети в детских садах, пациенты лечебных учреждений и др.) сегодня по формально-юридическим основаниям вообще не являются потребителями. Следовательно, на них сегодня напрямую не распространяется действие закона о защите прав потребителей, и они, а также их

общественные объединения не имеют возможности защищать свои права на безопасность продукции. Пожалуй, не будет преувеличением сказать, что в сфере закупок сегодня действует такая система государственного патернализма, при которой гражданин не рассматривается как субъект права – при том, что государственные и муниципальные заказчики, а также система органов государственного контроля (надзора) пока еще не в состоянии в полной мере обеспечить надежную защиту граждан (получателей продукции) от некачественных и опасных, в том числе фальсифицированных, пищевых продуктов.

Указанные острые вопросы должны, как представляется, найти свое отражение в реализации государственной политики Российской Федерации в области обеспечения продовольственной безопасности, в области защиты прав потребителей. Если же говорить о нормативно-методическом обеспечении реализации такой государственной политики в части пресечения оборота фальсифицированных пищевых продуктов, то возникает вопрос об актуальности задачи разработки и утверждения в установленном порядке соответствующего документа, например, под названием «Руководство по выявлению в обороте фальсифицированных пищевых продуктов» (название документа может быть, при необходимости, уточнено).

Вопросы получения объективных оценок доли фальсификата на продовольственном рынке и в сфере закупок неразрывно связаны с решением вопросов управленческого плана, если иметь в виду, что главной целью государственного мониторинга качества и безопасности пищевых продуктов является не наблюдение за состоянием потребительского рынка и сферы закупок, когда государство выступает в качестве беспристрастного наблюдателя, а активное государственное регулирование, включая применение соответствующих правовых инструментов для обеспечения неукоснительного соблюдения всеми участниками правоотношений (изготовителями, продавцами, поставщиками, государственными и муниципальными заказчиками) требований законодательства.

#### **4. О «конкурирующих» подходах к выявлению фальсифицированных пищевых продуктов**

В настоящее время очевидным образом проявляются два, если так можно выразиться, конкурирующих подхода к выявлению фальсификата и к оценке доли фальсифицированных пищевых продуктов, находящихся в обороте на потребительском рынке<sup>1</sup>. Один из подходов демонстрирует Роспотребнадзор. Так, были опубликованы данные о том, что этой федеральной службой в 2016 году было проведено свыше 5 млн. исследований пищевой продукции, исследовано около 311 тыс. проб пищевой продукции по физико-химическим показателям, при этом общая доля фальсифицированной продукции по всем типам продукции составила 1,5%.

Однако, если принимать подобные цифры за объективную реальность, то из этого логически следует вывод о том, что проблема фальсификации пищевых продуктов в Российской Федерации не является актуальной и почти уже решена. Очевидно, однако, что такой вывод является достаточно спорным.

---

<sup>1</sup> Что касается сферы закупок, то, как отмечалось, общих оценок доли фальсифицированных пищевых продуктов, поставляемых в рамках заключенных государственных и муниципальных контрактов, по-видимому, вообще нет.

Одновременно возникают вопросы об обоснованности и экономичности подхода, когда для того, чтобы выявить 1,5% фальсифицированной продукции, необходимо одновременно дать положительную оценку остальным исследуемым 98,5% образцам пищевых продуктов, отобранным для проведения лабораторных испытаний в ходе государственного мониторинга или в ходе плановых и внеплановых проверок. Можно ли в этом случае говорить об оптимальном использовании трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора)? И, вообще, насколько цифра 1,5% отражает реальную картину? В любом случае вопрос о целесообразности весьма затратного сплошного мониторинга (сканирования) потребительского рынка требует обсуждения и критической оценки, поскольку сегодня все органы государственного контроля (надзора) ориентированы на осуществление риск-ориентированного контроля (надзора).

Другой подход к выявлению доли фальсификата демонстрируют общественные организации, а также Россельхознадзор, которые приводят данные, которые зачастую на порядок больше, чем данные Роспотребнадзора. Выявление фальсификата этими участниками осуществляется на основании именно риск-ориентированного подхода. Общественные организации, по сути, и не могут демонстрировать иной подход (затратный), поскольку у них нет возможностей и ресурсов для того, чтобы проводить миллионы исследований. Они по естественным и понятным причинам вынуждены применять наиболее экономичные и результативные подходы мониторинга и контроля, работать целенаправленно.

Применение риск-ориентированного подхода к выявлению фальсификата представляется наиболее правильным и обоснованным по ряду веских причин, которые перечислены ниже.

**Во-первых**, деятельность всей системы контрольно-надзорных органов в настоящее время критически и кардинальным образом пересматривается с точки зрения необходимости повышения их эффективности и результативности. Такая задача сегодня решается в рамках выполнения приоритетной программы, утвержденной президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12), и в рамках реализации Плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 года N 559-р.

Более того, идеология риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности уже закреплена на законодательном уровне, и сфера ее применения расширяется. В статье 8.1. Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» закреплено принципиальное положение о том, что выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

Другими словами, если по данным государственного, муниципального или общественного контроля выясняется, что конкретный изготовитель или продавец



осуществляет свою деятельность с систематическим нарушением требований законодательства, что создает угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, то деятельность именно этого, а не других [добросовестных] хозяйствующих субъектов и должна быть предметом первоочередного, пристального и неустанного внимания контролирующих организаций. Вплоть до достижения конечного результата на основе применения всего комплекса инструментов «принуждения к законопослушности». В отношении злостных правонарушителей (изготовителей, продавцов) конечным результатом может быть также их ликвидация по решению суда на основании ст. 40 Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей» (примеры таких решений имеются в достаточном количестве). С этой точки зрения нет необходимости в том, чтобы систематически тратить ресурсы только для того, чтобы постоянно подтверждать соответствие продукции заведомо добросовестных изготовителей и продавцов.

**Во-вторых,** применение риск-ориентированного подхода четко ориентирует самих правоприменителей на достижение конечного результата, а именно на пресечение оборота фальсифицированных пищевых продуктов на потребительском рынке и в сфере закупок<sup>2</sup>. Так, если конкретный изготовитель (поставщик, продавец) фальсификата будет знать, что ни одно его правонарушение не останется незамеченным и повлечет за собой неотвратимое наказание путем привлечения к административной, гражданско-правовой и (или) уголовной ответственности, это будет чрезвычайно сильно мотивировать его на кардинальное изменение своей модели поведения. В практике государственного, муниципального и общественного контроля такие вполне успешные примеры «принуждения к законопослушности» имеются.

**В-третьих,** применение риск-ориентированного подхода резко повышает степень государственной защиты граждан<sup>3</sup>, в особенности наиболее уязвимых групп населения (дети, беременные и кормящие женщины, люди пожилого возраста, инвалиды), которые наиболее восприимчивы к воздействию любых факторов опасности. Здесь следует еще раз отметить, что по закону любой фальсифицированный пищевой продукт признается некачественным и опасным.

**В-четвертых,** сама по себе идеология риск-ориентированного подхода применительно к контролю деятельности хозяйствующих субъектов, допускающих правонарушения, связанные с изготовлением и выпуском в обращение (реализацией) фальсифицированных пищевых продуктов, определяет схему взаимодействия контролирующих органов и подконтрольных субъектов по принципу отрицательной обратной связи, когда повторение правонарушений, дающее основание говорить о появлении отягчающих обстоятельств, приводит к неуклонному и постоянному повышению размера и количества административных штрафов, что в итоге обеспечивает вынужденный и быстрый отказ хозяйствующего субъекта от продолжения противоправных действий.

**В-пятых,** применение риск-ориентированного подхода обеспечивает правильное целеполагание и в значительной мере снижает значимость активно дискутируемого сегодня вопроса о том, сколько, собственно, фальсификата (в %) имеется на рынке и в сфере закупок, поскольку единственно верной целью является снижение этой доли до нуля.

---

<sup>2</sup> Решение этой задачи вполне органично сочетается с решением задач по профилактике и предупреждению правонарушений, если иметь в виду, что вместо увещаний и предупреждений правонарушитель, создающий своими действиями угрозу причинения вреда жизни или здоровью граждан, сразу и в полном соответствии с КоАП РФ получает заслуженное административное наказание.

<sup>3</sup> В первую очередь в сфере закупок.

## 5. Актуальные вопросы информационного и аналитического обеспечения деятельности лиц и организаций, осуществляющих деятельность по борьбе с фальсификацией

Выявление фальсифицированных пищевых продуктов и пресечение их оборота на потребительском рынке и в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд непосредственно связано с вопросами информационного и аналитического обеспечения деятельности контролирующих организаций и их должностных лиц. С этой точки зрения важнейшим является вопрос о том, кто конкретно генерирует соответствующие информационные потоки и как должно осуществляться управление этими потоками.

В настоящее время в сфере производства пищевых продуктов сложилась парадоксальная ситуация. *С одной стороны*, государство на законодательном уровне обязало всех хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по изготовлению и обороту пищевых продуктов, осуществлять производственный контроль их качества и безопасности<sup>4</sup>. К изготовителям также предъявляются детализированные требования по разработке, внедрению и поддержанию процедур, основанных на принципах ХАССП (анализ опасностей и критические контрольные точки)<sup>5</sup>. К числу процедур относятся:

документирование информации о контролируемых этапах технологических операций и результатов контроля пищевой продукции;

ведение и хранение документации на бумажных и (или) электронных носителях, подтверждающей соответствие произведенной пищевой продукции требованиям, установленным настоящим техническим регламентом и (или) техническими регламентами Таможенного союза на отдельные виды пищевой продукции;

прослеживаемость пищевой продукции.

Можно видеть, что всем хозяйствующим субъектам на законодательном уровне вменено в обязанность генерировать соответствующие информационные потоки данных, непосредственно связанных с обеспечением и контролем безопасности продукции<sup>6</sup>. Причем, изготовителями эти потоки формируются на основе **сплошного** производственного контроля всей выпускаемой ими продукции **в каждой партии**, в том числе путем проведения испытаний продукции в аккредитованных лабораториях в соответствии с программой производственного контроля.

*С другой стороны*, государство одновременно с этим полностью отказалось от управления информационными потоками данных о качестве и безопасности выпускаемой пищевой продукции! В итоге мы сегодня имеем ситуацию, когда деятельность изготовителей и продавцов по вопросам контроля качества и безопасности изготавливаемых и реализуемых ими пищевых продуктов полностью непрозрачна не только для институтов гражданского

---

<sup>4</sup> Статья 22 Федерального закона от 02.01.2000 N 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов».

<sup>5</sup> Статья 10 Технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции (ТР ТС 021/2011).

<sup>6</sup> В соответствии с утвержденной Правительством Российской Федерации «Стратегией повышения качества пищевой продукции до 2030 года» понятие безопасности продукции включено в более общее понятие ее качества.

общества (потребителей, их общественных объединений), но даже и для государственных и муниципальных органов. Законодательством Российской Федерации сегодня не установлено никаких стандартов раскрытия информации и (или) предоставления отчетности. Поэтому информационные потоки данных о качестве и безопасности пищевой продукции полностью замкнуты внутри контура предпринимательской деятельности.

Эта ситуация принципиально отличается, например, от управления информационными потоками в налоговой сфере. Здесь все налогоплательщики обязаны в установленном законом порядке и в установленные сроки представлять в налоговые органы соответствующую отчетность. А налоговые органы имеют возможность эффективно работать в условиях **полной информационной обеспеченности**, осуществляя как камеральные проверки, так и используя другие инструменты контроля за выполнением налогоплательщиками требований законодательства.

Примечательно, что одновременно с принятием Технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) и введением требования об обеспечении прослеживаемости пищевой продукции на законодательном уровне были отменены удостоверения качества и безопасности пищевой продукции, которые, собственно, эту прослеживаемость и обеспечивали! В то же время отсутствие прослеживаемости является сильнейшим фактором мотивации для недобросовестных изготовителей для манипуляций с качеством продукции, с ценами, для ухода от налогов.

► В Российской Федерации сегодня функционирует система государственного мониторинга качества и безопасности пищевых продуктов. Соответствующее требование установлено статьей 14 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов». Положение о мониторинге утверждено постановлением Правительства РФ от 22 ноября 2000 года N 883. Этим Положением установлено, что информация, получаемая участниками системы государственного мониторинга, передается в федеральный информационный фонд данных социально-гигиенического мониторинга. Положение о социально-гигиеническом мониторинге утверждено постановлением Правительства от 1 июня 2000 года N 426.

Кроме того, создан Госинформресурс в области защиты прав потребителей, где размещаются сведения о результатах проверок соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований к продукции.

В Государственном докладе «О защите прав потребителей в Российской Федерации в 2016 году» отмечается, что Роспотребнадзором в феврале 2015 года создана система быстрого оповещения «О сведениях и принимаемых мерах в отношении не соответствующей нормативным требованиям продукции», в которую в постоянном режиме поступают сведения о выявлении в обороте на территории Российской Федерации пищевой продукции, не соответствующей установленным требованиям. Аналогичные системы имеются и в других федеральных органах государственной власти: система «Веста» Россельхознадзора, система ЕГАИС Росалкогольрегулирования и др.

Таким образом, с одной стороны, казалось бы, есть основания говорить, что имеется сложившаяся система информационного обеспечения деятельности органов государственного контроля (надзора). С другой стороны, установленные ранее положения о государственном мониторинге качества и безопасности пищевых продуктов не учитывают принципов риск-ориентированного подхода к выявлению фальсификата и других пищевых

продуктов, не соответствующих обязательным требованиям, а также не устанавливают целеполагания в вопросах пресечения оборота таких продуктов на потребительском рынке. «По умолчанию» мониторинг во многом сводится, по сути, к наблюдению как таковому за состоянием потребительского рынка<sup>7</sup> и недостаточно увязан с целеполаганием.

В этой связи, как представляется, применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного мониторинга качества и безопасности пищевых продуктов даст возможность повысить общую эффективность и результативность системы государственного контроля (надзора) за счет повышения качества информационного обеспечения всех участников.

Так, можно привести примеры, когда изготовитель или продавец (ритейлер) фальсифицированного пищевого продукта привлекается к административной ответственности без учета того отягчающего обстоятельства, что им на территории других субъектов Российской Федерации ранее были совершены однородные административные правонарушения, за которое он понес наказания по вступившим в законную силу постановлениям административных органов или решениям судов. Это происходит в силу информационной разобщенности деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, несмотря на наличие указанных информационных систем.

С учетом указанных выше обстоятельств целесообразно поставить вопрос об обеспечении открытости существующей сегодня информационных систем и соответствующих баз данных о фальсификате для всех участников Национальной системы защиты прав потребителей, в том числе для всех заинтересованных государственных органов (в том числе исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), органов муниципального контроля, общественных объединений. А также поставить вопрос об обязанностях должностных лиц, рассматривающих дела об административных правонарушениях, в обязательном порядке учитывать наличие отягчающих обстоятельств, используя для этого информационные ресурсы государственных информационных систем.

Кроме того, анализ «Положения о мониторинге качества, безопасности пищевых продуктов» показывает, что назрела необходимость актуализировать и модернизировать этот документ с учетом произошедшего и уже закрепленного в законодательстве Российской Федерации перехода системы контрольно-надзорной деятельности на идеологию риск-ориентированного подхода с новым целеполаганием.

► Есть основания говорить о том, что потенциально существует, но не используется на практике такой весьма важный информационный ресурс, как сведения о результатах производственного контроля, который по закону обязаны осуществлять все хозяйствующие субъекты (изготовители, поставщики, продавцы). Так, техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) установлено, что пищевая продукция выпускается партиями, которые сопровождаются товаросопроводительной документацией, обеспечивающей прослеживаемость пищевой продукции. Прослеживаемость обеспечивает возможность документарно установить изготовителя и последующих собственников находящейся в обороте пищевой продукции, что является принципиально важным моментом в вопросах привлечения всех лиц, виновных в

---

<sup>7</sup> Единая система государственного мониторинга качества и безопасности пищевых продуктов, поступающих в сферу закупок, по-видимому, отсутствует, или же следует говорить об отсутствии единого информационного ресурса и систематизированной информации.

изготовлении и выпуске в обращение фальсифицированного пищевого продукта, к ответственности.

В соответствии с национальными стандартами<sup>8</sup> пищевую продукцию **принимают партиями**. Каждая партия продукта подлежит производственному контролю по нормируемым показателям качества и безопасности с периодичностью, установленной в программе производственного контроля. Производственный контроль в соответствии со ст. 22 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» является обязательным как для изготовителя, так и для продавца. Кроме того, изготовитель в соответствии со ст. 10 ТР ТС 021/2011, соблюдая требования ХАССП, обязан обеспечивать документирование информации о контролируемых этапах технологических операций (в том числе информации о результатах контроля качества продовольственного сырья) и информации о результатах контроля пищевой продукции **в каждой партии**.

Таким образом, изготовителями и продавцами постоянно на постоянной основе производится (должен производиться) поточный поток информации о качестве и безопасности изготавливаемой и находящейся в обороте продукции. Ранее эта информация находила отражение в уже упомянутых удостоверениях качества и безопасности пищевой продукции, которые относились к обязательной товаросопроводительной документации. В настоящее время, поскольку условие обязательности удостоверений качества было отменено, вся информация о результатах производственного контроля, которая продолжает производиться (должна производиться) хозяйствующими субъектами, оказалась недоступной для внешнего наблюдения и контроля. На практике это привело к тому, что изготовители и продавцы если и имеют утвержденные программы производственного контроля, то сам по себе этот контроль если и ведут, то зачастую в недостаточной степени. По крайней мере, об этом убедительно свидетельствует повсеместное присутствие фальсификата на полках магазина.

**В связи с изложенным следует признать, что отмена удостоверений качества была принципиальной ошибкой!** Либерализация требований к операционной деятельности изготовителей и продавцов пищевых продуктов в части контроля ими качества выпускаемой (реализуемой) продукции послужила только лишь стимулом к снижению дисциплины и стала одной из причин беспрецедентного распространения фальсификата. В свете того, что сегодня вопросы качества пищевых продуктов рассматриваются в неразрывном единстве с вопросами безопасности, следует вернуться к вопросу об обязательности удостоверения качества и безопасности или иного подобного документа в его современном варианте.

В любом случае не может не обращать на себя внимание явный и резкий диссонанс между требованиями по обязательности формировать информационных ресурсы на базовом уровне (т.е. на уровне изготовителя, поставщика, продавца), с одной стороны, и полным отсутствием доступа контролирующих организаций и институтов гражданского общества и потребителей к этим информационным ресурсам, с другой стороны. Так, изготовители и продавцы обязаны осуществлять производственный контроль качества и безопасности пищевых продуктов по нормируемым показателям, а также документировать данные о результатах такого контроля. С другой стороны, все эти данные оказываются фактически недоступными для органов государственного контроля (надзор), органов муниципального

---

<sup>8</sup> Например, ГОСТ Р 52096-2003 «Творог. Технические условия», ГОСТ Р 52092-2003 «Сметана. Технические условия», ГОСТ 32261-2013 «Масло сливочное. Технические условия», ГОСТ Р 52196-2011 «Изделия колбасные вареные. Технические условия», ГОСТ Р 52961-2008 «Изделия хлебобулочные из ржаной и смеси ржаной и пшеничной муки. Общие технические условия» и др.

контроля, не говоря уже об общественных объединениях потребителей и о самих потребителях. Коммерческой тайны эти сведения не составляют и не могут составлять в силу того, что речь идет о безопасности пищевых продуктов и о реализации права потребителей на безопасность товаров.

В связи с изложенным следует поставить вопрос о решении на законодательном уровне об обязательности **раскрытия информации** о результатах производственного контроля пищевых продуктов **в каждой партии**. Возможно, что с учетом сегодняшних реалий целесообразно ставить вопрос о возврате в практику удостоверений качества и безопасности не в прежнем формате, а в увязке его, например, с внедряемой сегодня на территории Российской Федерации системой электронной сертификации пищевых продуктов. Данный вопрос требует дополнительной технической и организационной проработки и обсуждения.

► Что касается информационной базы по качеству и безопасности пищевой продукции, поставляемой для удовлетворения государственных и муниципальных нужд в рамках функционирования системы закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд, иных нужд (при осуществлении закупок на основании Закона N 44-ФЗ и Закона N 223-ФЗ), то, по-видимому, следует поставить вопрос об установлении на законодательном уровне обязанности государственных и муниципальных заказчиков на постоянной основе публиковать результаты проводимой ими экспертизы качества пищевых продуктов, поставляемых по заключенным государственным и муниципальным контрактам (иным контрактам, заключаемым на основе Закона N 223-ФЗ), а также о праве получателей продукции или их законных представителей (в том числе родителей детей дошкольного и школьного возраста) беспрепятственно получать указанную информацию. Необходимо также поставить вопрос о праве получателей продукции и институтов гражданского общества проводить независимую экспертизу качества и безопасности продукции, осуществлять общественный контроль за деятельностью государственных и муниципальных заказчиков в части исполнения ими своих обязанностей.

► Наконец, есть необходимость сопряжения созданной и функционирующей системы государственного мониторинга качества и безопасности пищевой продукции с создаваемой сегодня в Российской Федерации системой электронной сертификации пищевых продуктов, которая в наибольшей степени способствует решению вопроса об обеспечении прослеживаемости пищевой продукции (от поля и фермы до прилавка магазина). Здесь же, по-видимому, возникает перспективная задача сопряжения этих систем и с другими государственными информационными системами, в том числе с уже введенной в действие новой системой администрирования доходов налогоплательщиков и усиления контроля за их деятельностью, функционирующей в рамках новых требований к применению контрольно-кассовой техники, установленных Федеральным законом от 22 мая 2003 года N 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа». Фискальные цели и цели обеспечения прослеживаемости пищевой продукции и обеспечения ее безопасности не противоречат друг другу, а состав обязательной информации, отражаемой в отчетных документах, обращаемых в обеих системах, может в определенной мере совпадать.

Известно, что изготовителями фальсификата зачастую являются подпольные цеха так называемых заводов, фиктивные наименования которых указаны на этикетках. Многоуровневый и взаимодополняющий контроль с использованием всех государственных баз данных позволит органам государственного контроля (надзора) а также

правоохранительным органам эффективно и полностью блокировать деятельность таких «цеховиков».

## **6. Предложения по содержанию «Руководства...»**

Под «Руководством по выявлению в обороте фальсифицированных пищевых продуктов» на потребительском рынке и в сфере закупок и информационному обеспечению деятельности органов государственного контроля (надзора)» (далее – Руководство) понимается документ нормативно-методического характера или нормативный правовой акт, который предназначен для использования широким кругом лиц и организаций. К ним в том числе относятся:

а) организации-исполнители, осуществляющие работы по государственному мониторингу качества и безопасности пищевых продуктов;

б) должностные лица органов государственного контроля (надзора), осуществляющие отбор проб в ходе плановых и внеплановых проверок;

в) организации и лица, осуществляющие аналитическую работу по оценке рисков появления фальсификата и иную работу, связанную с анализом информации, содержащейся в соответствующих базах данных и в информационных системах, а также выполняющие работу, связанную с информационным обеспечением деятельности других участников, включая органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля.

► Применение риск-ориентированного подхода к выявлению фальсификата включает в себя несколько базовых составляющих деятельности органов государственного контроля (надзора), к которым, в том числе, относится:

а) организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями;

б) осуществление государственного контроля качества и мониторинга пищевых продуктов;

в) проведение плановых и внеплановых проверок деятельности хозяйствующих субъектов по основаниям, предусмотренным законом.

Представляется, что дистанционный (камеральный) контроль деятельности изготовителей и продавцов пищевых продуктов, основанный на анализе<sup>9</sup> данных о результатах производственного контроля, поступающих в единую государственную базу данных, может быть одним из эффективных инструментов борьбы с фальсификацией пищевых продуктов. Данный инструмент сегодня, по-видимому, не используется или используется явно в недостаточной степени.

В случае, если на законодательном уровне будут приняты решения о возложении на изготовителей и продавцов обязанности раскрывать информацию о результатах производственного контроля качества и безопасности продукции в каждой партии (в виде удостоверения качества и безопасности, в виде электронного сертификата и т.п.), то в

---

<sup>9</sup> В том числе автоматизированном.

«Руководстве...» должен быть установлен алгоритм анализа указанной информации и выявления хозяйствующих субъектов с присвоением им соответствующих категорий рисков. Результаты анализа могут в установленном «Руководством...» и другими нормативными документами порядке передаваться заинтересованным государственным органам, осуществляющим государственный контроль качества и безопасности пищевых продуктов.

► Целесообразно детализировать и раскрыть понятие фальсифицированных пищевых продуктов, которое дано в Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов». Сегодня зачастую приходится сталкиваться с проблемой, которая имеет методологический и в определенной мере юридический характер, если иметь в виду сохраняющиеся на сегодня в правоприменительной практике разночтения при толковании и применении дефинитивных и охранительных правовых норм в их взаимной связи и совокупности. Вопрос заключается в том, что именно следует считать фальсификатом.

Как известно, фальсификация может быть ассортиментная (видовая), качественная, количественная, стоимостная, информационная; комплексная. С этой точки зрения, возможно, есть смысл предложить правоприменителям соответствующий классификатор или справочник. Например, к фальсифицированным следует отнести следующие пищевые продукты:

- Сливочное масло, сыр, сметана, молоко или творог, в которых вместо молочного жира при лабораторных испытаниях выявляются жиры немолочного происхождения (растительные или животные).
- Эти же продукты без пальмового масла, но, если в них массовая доля молочного жира ниже, чем указана на этикетке.
- Сгущенное молоко с сахаром, где нет пальмового масла, но в котором содержание белка ниже, чем указано в этикетке и какое должно быть по техническому регламенту и национальному стандарту.
- Молокосодержащие продукты (спреды и др.), если в них доля молочного жира меньше нормативного значения.
- Колбаса, в которой вместо мышечных волокон при гистологическом исследовании в лаборатории выявляются, например, хрящи. Если в колбасе есть крахмал, который не указан на этикетке, – это тоже фальсификат.
- Яйцо куриное 2-го сорта, если оно реализуется под видом и по цене 1-го сорта.
- Пищевой продукт (в любой товарной категории или товарной группе), который не соответствует по органолептическим показателям требованиям технических регламентов или технических документов, в соответствии с которыми он изготовлен (ГОСТов, СТО). И так далее.

В качестве пояснения к указанному списку можно добавить следующее. Сегодня во многих случаях несоответствие пищевого продукта требованиям технических регламентов и национальных стандартов по показателю, например, «органолептические свойства» считается чем-то достаточно безопасным, а соответствующее правонарушение не очень значительным<sup>10</sup>. Однако при этом не учитывается, что техническими регламентами

---

<sup>10</sup> Впрочем, как уже отмечалось, имеются и иные примеры, как например, в полной мере основанная на законе принципиальная позиция Арбитражного суда по Красноярскому краю, который указал, что несоответствие пищевого продукта обязательным требованиям по органолептическим показателям создает угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, что влечет за собой привлечение к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ.



устанавливаются требования **безопасности**. Следует понимать, что несоответствие продукта по запаху и (или) вкусу уже свидетельствует о **недопустимом и опасном** изменении его потребительских свойств и (или), причиной которого может быть и фальсификация, и окислительная порча, и микробиологическое загрязнение и др. При этом конкретная причина изменения свойств продукта **юридически** не имеет значения, и установления этой причины, равно как и доказывания опасности такого продукта, а также наличия угрозы<sup>11</sup> причинения вреда жизни или здоровью по закону не требуется. Законодательство Российской Федерации о техническом регулировании сегодня содержит ясные и недвусмысленные правовые нормы, дающие достаточные основания юрисдикционным органам применять закон по всей строгости, без неоправданного субъективизма и судейского активизма.

► Применение риск-ориентированного подхода не исключает необходимости осуществления государственного мониторинга потребительского рынка и сферы закупок в режиме сканирования. В то же время, сам по себе режим сканирования должен быть, по-видимому, оптимизирован с точки зрения того, что должна учитываться история поведения каждого хотя бы даже однажды попавшего в поле зрения контролирующих организаций хозяйствующего субъекта (изготовителя, поставщика, продавца), т.е. его досье. Для этого в «Руководстве...» должно быть уделено внимание процедурным и техническим вопросам поиска и анализа данных, которые содержатся в Государственном информационном ресурсе в сфере защиты прав потребителей, в информационной системе арбитражных судов, в других сопряженных государственных информационных системах.

На основании анализа данных должны, во-первых, формироваться списки изготовителей (поставщиков, продавцов) по категориям рисков в соответствии с выбранной для этого классификацией категорий рисков. Во-вторых, должны назначаться требования к периодичности контроля в отношении этих хозяйствующих субъектов.

Самому этому изготовителю (поставщику, продавцу) присваивается категория риска в соответствии с выбранной классификацией, которая затем в зависимости от результатов дальнейшего внешнего контроля за его деятельностью с определенной периодичностью может изменяться в ту или другую сторону на основании соответствующих критериев. В «Руководстве...» должны быть установлены критерии изменения категорий рисков с течением времени и в зависимости от результатов мониторинга и контроля.

► В «Руководстве...» должны быть установлены критерии включения того или иного хозяйствующего субъекта в список подконтрольных субъектов, в отношении продукции которых требуется мониторинг (контроль) с повышенной интенсивностью. При этом на основе указанных критериев должны определяться формы, продолжительность, периодичность и другие параметры мониторинга и контроля по категориям рисков подконтрольных субъектов.

Пример: если на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации выявлена фальсифицированная продукция конкретного изготовителя, то продукция этого изготовителя незамедлительно должна становиться предметом мониторинга и контроля на

---

<sup>11</sup> Некоторые суды указывают на необходимость доказывания реальности угрозы, что следует расценивать как неправильное истолкование и применение норм права, поскольку согласно закону угроза – она или есть, или нет. И наличие любой угрозы означает необходимость квалификации административного правонарушения по ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ. Для иллюстрации: наличие любого несвойственного данному пищевому продукту запаха (хоть отвратительного, хоть неприятного, хоть просто не соответствующего установленным требованиям) уже означает, что есть угроза причинения вреда жизни или здоровью граждан.

территории всей Российской Федерации. В этом случае административный прессинг (привлечение к административной ответственности с учетом отягчающих обстоятельств по факту изготовления и выпуска в обращение каждой новой партии фальсификата) быстро будет приводить к тому, что продолжение этим изготовителем своей противоправной деятельности будет становиться для него категорически невыгодным делом.

► В «Руководстве...» должно быть предусмотрено агрегирование информации о принятых, а также о вступивших в законную силу на всей территории Российской Федерации постановлениях административных органов и о решениях судов о привлечении изготовителей (поставщиков, продавцов) к административной и гражданско-правовой ответственности. Одновременно требуется обеспечение возможности персонифицированного поиска информации в отношении каждого конкретного хозяйствующего субъекта.

Это необходимо для того, чтобы одновременно с направлением информации заинтересованным органам государственного контроля (надзора) о субъектах, в отношении которых следует осуществлять усиленный контроль, одновременно информировать их о наличии всех имеющихся отягчающих обстоятельств, которые должны учитываться при привлечении к административной ответственности того или иного изготовителя (поставщика, продавца) фальсификата.

## 7. О выборе разработчика и заказчика Руководства

Подготовку «Руководства по выявлению в обороте фальсифицированных пищевых продуктов» целесообразно передать соответствующим научным и иным организациям Минсельхоза России и Россельхознадзора и (или) или иным организациям, которые разделяют идеологию этих государственных органов по вопросам борьбы с фальсификацией пищевых продуктов. Выбор государственного заказчика определяется следующими обстоятельствами:

- Россельхознадзором создана и разворачивается на всей территории Российской Федерации система электронной ветеринарной сертификации, которая способствует ускоренному решению **важнейшего** вопроса борьбы с фальсификатом, а именно обеспечению прослеживаемости и установлению изготовителя и всех последующих собственников фальсифицированной продукции;
- требуется повышение эффективности использования бюджетных ассигнований, выделяемых на реализацию Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, чему непосредственно и остро препятствует фактор фальсификации пищевой продукции, на изготовление которой в большом количестве идут поставки зарубежного сырья (пальмовое масло и др.), по причине чего фактически осуществляется поддержка зарубежных, а не отечественных товаропроизводителей;
- Россельхознадзор применяет риск-ориентированный подход к выявлению фальсифицированных пищевых продуктов, что обеспечивает получение объективных оценок фальсификации пищевых продуктов при одновременно оптимальном использовании трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора);

- Россельхознадзор обладает полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением хозяйствующими субъектами требований технических регламентов, а также полномочиями осуществлять административные расследования, осуществлять проверки, рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 и ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ;
- требуется решение вопроса о пресечении фальсифицированных пищевых продуктов в сжатые сроки и кардинальным образом, чему в настоящее время препятствует недопустимый разброс в оценках доли фальсификата на потребительском рынке, а также несовместимость консервативных и наиболее затратных подходов к выявлению фальсификата, с одной стороны, и риск-ориентированного подхода, с другой стороны,
- Россельхознадзора нацелен в соответствии с его полномочиями, установленными законом, на оперативное и эффективное межведомственное и межтерриториальное взаимодействие со всеми государственными органами и органами муниципального контроля, организациями.

## 8. Общие выводы и предложения

В настоящее время наблюдается недопустимый разброс оценок в определении доли фальсифицированных пищевых продуктов на потребительском рынке Российской Федерации и ее регионов. В то время как Роспотребнадзор сообщает об уровне фальсификации от 1,5% до 7% (по разным публикациям), общественные организации и Россельхознадзор дают оценки, на порядок большие – до 60% и выше по ряду проблемных ассортиментных позиций пищевых продуктов. Такой разброс данных показывает, что вопрос о выявлении фальсифицированных пищевых продуктов и оценке их доли на потребительском рынке, а также в сфере закупок для удовлетворения государственных и муниципальных нужд требует правильного решения. При этом появляются возражения против использования для целей государственного регулирования неких общих усредненных оценок о доле фальсификата, поскольку есть продукты, которые подделывают крайне редко или вообще не подделывают (сахар, капуста), а есть такие продукты, которые подделывают весьма часто и повсеместно (сливочное масло, мясные консервы и др.).

Имеющиеся сегодня существенные различия в оценках и мнениях о масштабах фальсификации тех или иных конкретных пищевых продуктов (в первую очередь тех, что отнесены к перечню социальных значимых продуктов первой необходимости) не позволяют на государственном уровне дать объективную оценку остроты и серьезности проблемы, с одной стороны, а с другой стороны, это не дает возможности определить адекватные меры государственного регулирования, включить в действие соответствующие механизмы и обеспечить их необходимыми ресурсами.

Проблема фальсификации пищевых продуктов является острой и актуальной, напрямую связана с обеспечением продовольственной и экономической безопасности, что определяет необходимость ее решения в сжатые сроки, решительно и жестко.

Разработку «Руководства по выявлению в обороте фальсифицированных пищевых продуктов» целесообразно передать организациям, подведомственным Минсельхозу России и Россельхознадзору. Могут быть также привлечены иные организации, разделяющие

идеологию этих государственных органов по вопросам борьбы с фальсификацией пищевых продуктов.

«Руководство...» в виде, например, ведомственного нормативно-методического документа может быть вначале апробировано практическим образом на уровне одного или нескольких субъектов Российской Федерации и на примере выявления фальсификата по отдельным товарным группам, товарным категориям и ассортиментным позициям пищевых продуктов. Например, для этого могут быть выбраны сливочное масло, сгущенное молоко и ГОСТовская колбаса, поскольку эти продукты сегодня поделывают наиболее часто. В случае получения положительного опыта апробации «Руководства...» они могут быть затем утверждены в установленном порядке в качестве нормативного правового акта (с регистрацией в Минюсте России).

---

**Общероссийское общественное движение в защиту прав и интересов потребителей  
«Объединение потребителей России» (Объединение потребителей России)**

E-mail: [onp@inbox.ru](mailto:onp@inbox.ru). Сайт <http://www.potrebitel-russia.ru/?id=33>. Тел.: +7(964) 571-48-20

**Свердловская региональная общественная организация «Защита прав потребителей и общественный контроль в сфере закупок («СРОО «Комитет общественного контроля»)\***

Интернет-приемная и адрес для направления писем, обращений и предложений в Комитет в электронной форме: [komitet.ok@yandex.ru](mailto:komitet.ok@yandex.ru). Сайт: [www.komitet-ok@yandex.ru](http://www.komitet-ok@yandex.ru).

Тел. +7 (343) 344-80-34; +7 (343) 378-63-03; +7 (967) 639-10-34

**Федеральное государственное бюджетное учреждение «Свердловский референтный центр Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору»**

E-mail: [ekb@refcentr66.ru](mailto:ekb@refcentr66.ru). Сайт: <http://www.refcentr66.ru/>. Тел.: +7 (343) 264-89-55.

---

*\* СРОО «Комитет общественного контроля» подготовка настоящих аналитических материалов осуществлялась в рамках реализации проекта «Город без фальсификата». При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 68-рп и на основании конкурса, проведенного Движением «Гражданское достоинство» (<http://civildignity.ru>).*